

Naar een sterker parlement?

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (2004). Naar een sterker parlement? Voor de onverschrokken Nico Roos, een politicus zonder partij. In *Overleven en recht: opstellen aangeboden aan prof. mr. N.H.M. Roos ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar metajuridica* (pp. 89-104). Shaker Publishing.

Document status and date:

Published: 01/01/2004

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Naar een sterker parlement?*

Voor de onverschrokken Nico Roos, een politicus zonder partij

Inleiding

In de herfst van 2003 liet Thom de Graaf, namens D66 minister voor Bestuurlijke Vernieuwing in het kabinet Balkenende II, een notitie over de hoofdlijnen van een nieuw kiesstelsel publiceren. Hij deed dat onder een titel die ik, licht geamendeerd, ook aan deze bijdrage meegegeven heb: Naar een sterker parlement¹. Zoals de lezer kan zien voegde ik echter aan die aansprekende woorden een vraagteken toe, en daarmee is meteen de aard van de onderstaande beschouwing onthuld: enige kritische kanttekeningen bij de ministeriële probleemstelling, zijn voorstellen en vooral bij de bestaande situatie.

1. Een complexe probleemstelling

Volgens de klassieke opvattingen zou men de analyse van een beleidstekst, en dus ook van de onderhavige hoofdlijnennotie, moeten beginnen met de volgende vragen. Wat is het probleem, wat het doel dat nagestreefd wordt, en wat zijn de daartoe aan te wenden middelen? En vervolgens: hoe deugdelijk is de beleidstheorie? Dat laatste is jargon voor het in het beleid (impliciet) veronderstelde verband tussen de in te zetten middelen en de te bereiken doelen. De feitelijke aard van dat verband — empirisch houdbaar of niet — zegt iets over de te verwachten effectiviteit van het beleid. Het beleidsprobleem van De Graaf schijnt in eerste instantie al gegeven te zijn met de titel: wie naar een sterker parlement wil, geeft daarmee impliciet te kennen dat de volksvertegenwoordiging in zijn ogen niet sterk genoeg (meer) is. Dat lijkt helder, maar wie vervolgens op zoek gaat naar de doelstelling (die gemeenlijk de keerzijde van de probleemstelling is), komt al snel

* Met dank aan Sef Janssen voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

¹ *Naar een sterker parlement, Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zonder plaats, zonder jaar.

op de gedachte dat het probleem omvattender moet zijn. De — in de notitie vetgedrukte — doelstelling van de regering luidt namelijk dat:

meer kamerleden een eigen kiezersmandaat verwerven, waarbij het (nieuwe kiesstelsel) zo moet zijn ingericht dat dit leidt tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, een sterker parlement, een grotere betrokkenheid van de kiezers bij de landelijke politiek en een revitalisering van de politieke partijen.²

Uit die formulering kan men afleiden dat er veel meer speelt:

- te weinig kamerleden hebben een eigen kiezersmandaat;
- de band tussen kiezers en gekozenen is niet sterk genoeg;
- het parlement is te zwak;
- de betrokkenheid van burgers bij de landelijke politiek is te gering;
- de politieke partijen zijn niet vitaal genoeg.

Aldus ziet de probleemstelling (of keerzijde van de doelstelling) er meteen een stuk complexer uit.

2. *Is het doel het middel?*

Maar tegelijkertijd kan men uit de hierboven aangehaalde en als *doelstelling* opgeschreven zinnen concluderen dat één van de geformuleerde doelen, namelijk méér kamerleden met een eigen kiezersmandaat, daarentegen juist als een aan te wenden middel, dus als een *instrument* gedacht moet zijn. De uit de tekst blijkende causale veronderstelling (de beleidstheorie) is namelijk dat een toename van het aantal kamerleden met een eigen kiezersmandaat tot gevolg zal hebben dat:

- de band tussen kiezers en gekozenen wordt aangehaald;
- het parlement versterkt zal worden;
- de burgers meer bij de landelijke politiek betrokken worden; en
- de politieke partijen gerevitaliseerd worden.

Men zou in dit verband kunnen opmerken dat het wel een formidabel middel moet zijn dat zoveel tegelijk kan bewerkstelligen, maar ik geef er de voorkeur aan er op te wijzen dat in deze tekst problemen, doelen, middelen en veronderstelde effecten onontwarbaar met elkaar verknoopt zijn. En ik voeg er aan toe dat dit in politieke documenten niets bijzonders is. Het ligt namelijk in de aard van de zaak.

² Aangehaald werk, pagina 12.

3. *Kenmerken van politieke besluitvorming*

Bij de totstandkoming van dit soort teksten, dat bijna altijd met het nodige duw- en trekwerk gepaard gaat, is het immers voor de initiatiefnemer cruciaal dat hij uiteindelijk tot een zodanige formulering weet te komen dat een meerderheid in zowel het kabinet (maar die fase is in het geval van deze tekst al achter de rug) als in de Kamer onvoldoende redenen of mogelijkheden ziet tegen te kunnen zijn. Niet tegen — dat is goed genoeg. Voor de initiatiefnemer is het daarom niet doorslaggevend wat er aan problemen, doelen en middelen geformuleerd is en nog minder of daar een logisch en/of empirisch houdbaar verband tussen bestaat, maar wel wat er aan concrete maatregelen voorgesteld wordt. De rest is eigenlijk aankleding en versiering en dient ter bevordering van het niet verwerpbaar zijn van de voorgestelde maatregelen. Aan de voorgestelde actie mag iedere medebeslisser naar hartelust voor eigen gebruik andere problemen, doelen of veronderstelde effecten koppelen, zolang dat maar niet leidt tot een meerderheid die het voorstel afwijst. Dat impliceert dat een analyse in termen van gesignaleerde problemen, verklaarde doelen en daaraan gekoppelde middelen lang niet alles zegt over het waarom en over de inhoud van het stuk. In dat opzicht kan een benadering, die met name kijkt naar het krachtenveld waarin een en ander tot stand kwam, veel meer verhelderen.

4. *Steun van de kiezer voor het voorstel?*

Het krachtenveld waarin het initiatief tot stand kwam wordt gekleurd door een vrij breed publiek geëtaleerd onbehagen over het democratisch functioneren van het bestaande stelsel en de gevestigde politieke partijen. Dat zijn vage woorden, maar het gaat ook om een diffuus gevoel. Over wat er nu precies niet goed zou gaan, bestaat geen brede consensus. Niet bij de kiezers, niet bij de politici en niet bij de politologen en commentatoren. Maar wel is duidelijk, en zeker na de Fortuynverkiezingen en alles wat daarbij aan emoties naar de oppervlakte kwam, dat het op dit moment politiek gezien niet opportuun is erg luid te zeggen dat er in democratisch opzicht of met de positie of het gedrag van de toonaangevende politieke partijen *niets* aan de hand zou zijn. Dat diffuse onbehagen in de reël bestaande democratie zou electoraal koren op de molen van D66 kunnen zijn, de partij die bij haar oprichting al het standpunt innam dat het stelsel vermolmd was, en die de opvatting dat Nederland fundamenteel gedemocratiseerd

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGINGEN

zou moeten worden tot leidend beginsel heeft gemaakt. De invoering van een (gematigd) districtenstelsel is al sinds 1966 een van haar programmapunten. Alleen liep de kiezer de laatste jaren steeds minder warm voor de partij: zij ging van 24 zetels in 1994 naar 14 in 1998 en vervolgens via zeven in 2002 naar zes in 2003. Lager had de partij sinds haar oprichting nog niet gescoord (wel al twee keer even laag), maar de ironie wil dat ze tegelijkertijd dichterbij de verwezenlijking van althans dit programmapunt gekomen is dan zij ooit was. Niet dank zij de kiezer en ook niet doordat andere partijen, die samen met D66 een meerderheid zouden kunnen vormen, haar standpunt zijn gaan delen. Integendeel: zo'n meerderheid bestaat op basis van de partijprogramma's en de verkiezingsuitslag van 2003 niet. Maar wel, althans voor zo lang het goed gaat, op basis van de coalitieafspraken die na de verkiezingen gemaakt en in het regeerakkoord vastgelegd zijn.

5. Niet via verkiezingen, wel via de formatie

Omdat de CDA-top na de laatste verkiezingen niet met de PvdA maar wel met de VVD wilde regeren, en deze partijen samen niet aan een meerderheid kwamen, hadden zij een derde regeringspartner nodig, en dat werd D66. Gelet op de krachtsverhoudingen (CDA 44, VVD 28, D66 zes zetels) was het op voorhand duidelijk dat haar inbreng niet groot kon zijn. En dus werd het voor de beeldvorming des te belangrijker voor D66 dat er in elk geval enkele punten binnengehaald zouden worden die alléén aan haar toe te schrijven zouden zijn. Die strategische keuze is toen onder andere op het districtenstelsel gevallen. De toezegging deze staatsrechtelijke verandering niet tegen te zullen houden is aldus een deel van de prijs geworden die CDA en VVD hebben moeten betalen voor de steun van D66 voor het gehele regeringsbeleid. Dat deze twee veel grotere partijen het weinig opportuun konden achten hardop te zeggen dat er wat hun betreft aan morelen van het bestaande stelsel weinig behoefte bestaat en dat er in democratisch opzicht ook niet veel aan de hand zou wezen, zal daarbij ook een rol gespeeld hebben. Wie meent dat democratie betekent dat de kiezersvoorkeuren in het overheidsbeleid tot uitdrukking moeten komen, en dat die voorkeuren moeten blijken uit parlementaire meerderheden voor standpunten op basis van de verkiezingsuitslag (en dus *niet* op basis van onderhandelingen na de verkiezingen) kan in

deze gang van zaken aanleiding vinden te menen dat er inderdaad iets schort aan de werking van ons stelsel.

6. Het waarom van de randvoorwaarden

Deze analyse in platte machtstermen verklaart echter meer dan alleen het waarom van het voorstel: het verklaart ook de randvoorwaarden waar de veranderingen binnen moeten blijven. Omdat het initiatief alleen kans heeft in en dank zij deze specifieke machtsconfiguratie, is haast geboden, anders verloopt het tij. Niemand kan betrouwbaar voorspellen hoe het krachtenveld er na nieuwe verkiezingen en een nieuwe formatie uit zal zien, maar de kans dat D66 wederom in een vergelijkbare positie komt te verkeren is niet groot, en dus moet de zaak binnen de huidige kabinetsperiode beklonken worden. Dat heeft tot gevolg dat een voorstel dat grondwetswijziging impliceert niet aan de orde kan zijn, omdat dan de zaak per definitie pas na nieuwe verkiezingen kan worden afgerond, en, bezwaartlijker nog, een grondwetswijziging in tweede lezing zelfs een tweederde meerderheid vereist. En dus mag niet getornd worden aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en aan het vereiste dat de Tweede Kamer 150 leden telt³. Een derde randvoorwaarde, die niet met de formatie van 2003 samenhangt, maar met een al langer bestaand kenmerk van het krachtenveld, is dat het voorstel niet aan de dominante rol en positie van de gevestigde politieke partijen kan komen. Simpelweg omdat zij op alle knooppunten in het besluitvormingsproces zitten. Dat is de achtergrond van de bezweringsformule dat het voorstel de partijen moet revitaliseren, en dat in de nota op verschillende plaatsen hoog opgeven wordt van het belang van de politieke partijen voor de democratie⁴. Een voorstel dat expliciet de rol van de partijen in het politieke proces meer in overeenstemming zou willen brengen met de belangstelling die de burgers er voor hebben, is bij voorbaat kansloos. Er bestaat in dat opzicht een aardige analogie met de Eerste Kamer: een voorstel dat haar positie raakt vergt een wijziging van de Grondwet die zij zelf moet goedkeuren, en dus blijft ze gewoon bestaan, alle al zo dikwijls uitgesproken twijfel aan haar nut ten spijt.

³ Aangehaald werk, pagina 13

⁴ Zie bijvoorbeeld aangehaald werk pagina 9 e.v.

7. *De voorgestelde maatregelen*

Wat behelst het voorstel van De Graaf in concreto? Nog niet alle details zijn ingevuld, maar het volgende weten we al wel. De burger kan in de toekomst twee stemmen uitbrengen. De eerste stem brengt hij of zij uit op een kandidaat die op de landelijke lijst van een partij staat, geheel conform het huidige systeem. Met die stemmen wordt de zetelverdeling in de Tweede Kamer bepaald, en, voor tenminste de helft, via de volgorde op die lijsten, ook welke personen een mandaat krijgen. Zijn tweede stem brengt de kiezer direct uit op een persoon als kandidaat-vertegenwoordiger van zijn district. Maximaal de helft van de honderdvijftig Tweede Kamerleden zal zo'n persoonlijk kiezersmandaat kunnen verwerven. Nederland wordt daartoe in ongeveer twintig districten verdeeld, en per district zullen, afhankelijk van de bevolkingsomvang, twee tot vijf of zes districtsafgevaardigden gekozen kunnen worden. Zij komen om te beginnen voor hun partij in de Kamer, en wat die partij meer aan zetels behaalt, wordt aangevuld met kandidaten van de landelijke lijst⁵. Dat lijkt enigszins op het Duitse kiesstelsel — zij het dat daar de omvang van de Bundestag door de zogenaamde Überhangmandate niet precies vastligt. Maar er is een nog veel wezenlijker verschil: in het voorstel van De Graaf kan een kandidaat niet zowel op de landelijke als op een districtsljst staan. Wie het dus in zijn district verliest, kan niet via de landelijke lijst alsnog in het parlement komen, zoals dat in Duitsland zo dikwijls wel gebeurt. Daar biedt in de beeldvorming van de kiezer het stelsel niet zozeer de mogelijkheid de verkiezing van regionale kandidaten te bevorderen, maar geldt het veeleer als een mogelijkheid om een strategische stem op een van de grote partijen uit te brengen en met de tweede stem een kleinere partij, waar het hart veel meer naar uitgaat, te steunen.

8. *Een technisch gezien volkomen overbodig voorstel*

Wie het voorstel van De Graaf een aantrekkelijk idee vindt, zou er goed aan doen zich af te vragen waarom kamerleden met een eigen (regionaal) kiezersmandaat niet allang in de meerderheid zijn in het parlement. Dat zou, technisch gesproken, namelijk heel goed kunnen. De Nederlandse kiezers hebben weliswaar nooit meer dan één stem gehad, en de Kieswet behandelt sinds 1917 Nederland als één groot

⁵ Aangehaald werk, pagina 26 e.v.

district, maar diezelfde Kieswet kent wel negentien kieskringen (dat worden naar verwachting de “ongeveer” twintig districten van de hoofdlijnennotitie) en laat de mogelijkheid open dat een partij in iedere kieskring met een andere kandidatenlijst komt. Met andere woorden: dat maar zo weinig kamerleden een persoonlijk, bijvoorbeeld op hun regionale populariteit steunend, kiezersmandaat hebben, ligt bepaald niet aan de grenzen die de huidige Kieswet stelt, maar aan de partijen die in alle kieskringen met identieke lijsten deelnemen. Wat de wet betreft zou de Kamer al sinds jaar en dag uit kunnen puilen van zulke afgevaardigden. Waarom is dit dan niet het geval? Willen de politieke partijen er soms niet aan, of heeft de kiezer geen belangstelling voor personen? Dat regionale spreiding van kandidaten voor de politieke partijen er helemaal niet toe doet kan men niet volhouden: bij iedere verkiezingsronde is, in elk geval bij de grote partijen, die spreiding een punt van interne discussie. Weliswaar lukt het maar in beperkte mate kandidaten uit alle delen van het land te stellen – de Randstad is doorgaans oververtegenwoordigd – maar dat is een andere kwestie. En dat de kiezer in het geheel geen belangstelling voor personen zou hebben, klopt ook niet: ongeveer een op de vijf stemmen is een voorkeurstem.

9. Van kiezer naar kandidaat via de lijst

Kijken we wat beter naar wat in de hoofdlijnennotitie aan concrete maatregelen precies voorgesteld wordt, dan zien we dat het voorstel betrekking heeft op de relatie tussen kiezer en de individuele kandidaten. Voor maximaal de helft van de gekozen kandidaten en hun kiezers wordt (als de partijen tenminste regionale kandidaten gaan stellen en de kiezers hun tweede stem ook zullen benutten, wat nog allerminst zeker is) de band veel directer. In het best denkbare geval wordt het een vertrouwensrelatie tussen personen, waarbij het partijlidmaatschap van de kandidaat zelfs geheel achter zijn persoon schuil kan gaan. In het huidige stelsel is dat, behalve in het geval van de lijsttrekker, en met enkele uitzonderingen daargelaten, precies andersom. In het bestaande stelsel gaat de kandidaat, die via het stemmenoverschot van de bovengeplaatste op de lijst zijn zetel krijgt, volkomen schuil achter de nummer één en/of achter de partij die hem of haar op de lijst plaatste. De kiezer weet op welke persoon hij gestemd heeft, maar hij heeft geen idee, en kan ook geen idee hebben, welke afgevaardigde hij feitelijk met zijn stem gesteund heeft. Er zijn zelfs

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGINGEN

niet weinig gekozen volksvertegenwoordigers op wie, behalve familie en vrienden, zo goed als *niemand* persoonlijk gestemd heeft. Overigens zal dat ook na uitvoering van het voorstel nog steeds voor ten minste de helft van de kamerleden het geval zijn.

10. Opgenomen in een netwerk van loyaliteiten

Men zou het op basis van de hoofdlijnennotie bijna uit het oog verliezen, maar er zijn veel meer relaties (en daarmee verbonden eisen en loyaliteiten) die in het functioneren van het huidige stelsel een rol spelen dan alleen die tussen kiezer en kandidaat. Beginnen we met de kiezer. Die kan behalve als kiezer in een relatie tot een kandidaat staan, ook als gewone burger een band met een partij en haar leiding hebben. Die band kan variëren van zo goed als onbestaand (de kiezer stemt op een aansprekende persoon, los van zijn partij) via sympathie voor, of lidmaatschap van, tot een officiële functie in een partij, met alle denkbare gradaties ertussen. De kandidaat zelf heeft, behalve met de kiezer die op hem stemt, bindingen met de partij die hem of haar op de lijst zette. Al of niet op de lijst, en zo ja, op welke plaats, is een partijbeslissing, en dat schept verplichtingen van de kandidaat jegens de partij. Is de kandidaat eenmaal gekozen, dan ontstaan nieuwe banden. Volgens de wet wordt hij lid van het parlement, en omdat dat als geheel (via meerderheden) tot daden moet komen, ontstaan er daarom relaties met de andere kamerleden, waarmee hij moet samenwerken om het parlement als geheel te laten functioneren. En evenzeer volgt uit de (grond)wet dat het parlement als geheel een relatie heeft met de regering: zij moeten bijvoorbeeld samenwerken in het wetgevingsproces, en het parlement moet op de regeringsdaden controle uitoefenen. Maar dat is de formele kant van de zaak en maar een deel van de werkelijkheid: de nieuwe volksvertegenwoordiger wordt ook lid van een fractie en daarmee ontstaan met de andere fractieleden, en vooral met de fractieleiding, andersoortige relaties dan met de overige leden van het parlement, die overigens in een vergelijkbare positie verkeren. Wat de aard van die betrekking van het kamerlid met de regering is, hangt af van de relatie van zijn fractie met diezelfde regering. Is zij in de oppositie, of maakt zij deel uit van de regeringscoalitie? In dat laatste geval bestaan er voor het kamerlid via zijn fractie(leiding) bijzondere banden met de regering en a fortiori met bewindsliden van de eigen partij daarbinnen, en wordt ook de verhouding met kamerleden die lid zijn van een van de andere regerings-

fractie anders dan met de leden van de overige fracties. Al die banden en relaties zijn beladen met eisen, verwachtingen en loyaliteiten. Zij vormen een netwerk van krachten die soms elkaar versterken doordat ze in dezelfde richting werken, en soms met elkaar in strijd zijn. In alle gevallen beperken ze samen de speelruimte die de kandidaat heeft bij het bepalen van zijn standpunten en zijn stemgedrag.

11. Waar zijn mijn kiezers?

Op grond van de wettelijke bepalingen zou men kunnen denken dat de loyaliteiten van een kamerlid eigenlijk heel simpel bepaald zouden moeten zijn: hij heeft immers een mandaat van de kiezers gekregen. De Grondwet schrijft weliswaar voor dat daar hij naar eigen inzicht mee om moet gaan ("de leden stemmen zonder last" zegt artikel 67 GW; voorheen heette het: zonder last of ruggespraak), maar de portee van periodieke verkiezingen is toch dat kamerleden voor hun eerste verkiezing op voorhand het vertrouwen van de kiezers moeten hebben (en dat vertrouwen zal toch ergens op moeten berusten, al was het maar beeldvorming in de media), en dat teleurstelling bij de kiezers in zijn feitelijke gedrag als kamerlid herverkiezing in de weg staat. Een kamerlid zou dus moeten handelen in de geest van wat zijn kiezers van hem verwachten. Het kamerlid dat zulks wil heeft daar echter geen gemakkelijke taak aan, want wie zijn die kiezers? Het eerste deel van het antwoord is dat de kamerleden dat alleen maar in hele globale termen kunnen weten: de kiezers weten precies op welke persoon zij feitelijk gestemd hebben, maar het omgekeerde is niet het geval. Men kan hooguit weten dat de kiezers van wiens stem men geprofiteerd heeft vooral uit deze of gene bevolkingsgroep komen of overwegend dit of dat kenmerk hebben. Hoe minder homogeen die groep kiezers is, hoe moeilijker het is vast te stellen wat zij van hun kamerleden verwachten, al moeten we daarbij ook bedenken dat die moeilijkheid verschilt per partij. Voor D66 is dat probleem bijvoorbeeld groter dan voor de Christenunie of de SGP. En het tweede deel van het antwoord is dat de overgrote meerderheid van de kamerleden als persoon nauwelijks eigen kiezers heeft, afgezien dan van de lijsttrekkers en de enkeling die op eigen kracht de kiesdeler gehaald heeft. De meeste volksvertegenwoordigers hebben in het huidige stelsel hun mandaat gekregen via het stemmenoverschot van degene die boven hen op de lijst stond, en die weer van zijn voorganger, tot we uiteindelijk bij de lijsttrekkers uitkomen. Wie zo'n indirect kiezersmandaat

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGINGEN

heeft via de lijst waar hij op stond, heeft eigenlijk geen 'eigen kiezers', doch dankt zijn zetel aan de stemmen die de lijsttrekker, als boegbeeld van de partij, getrokken heeft.

12. Communicatie met de kiezer

Omdat het modale kamerlid geen 'eigen' kiezers heeft, heeft het natuurlijk ook geen goed communicatiekanaal daarmee. Natuurlijk zijn er de media, maar die zijn steeds minder als de spreekbuis van een welomschreven bevolkingsgroep te beschouwen, en er zijn de werkbezoeken in het land. De capaciteit van dat laatstgenoemde kanaal naar de kiezer moet niet overschat worden: ongeveer 5% van de Nederlandse kiezers zegt wel eens een kamerlid — en niet per se een kamerlid van de partij waar men op gestemd heeft — gesproken te hebben. Blijft over communicatie via de partij waarvan de afgevaardigde lid is, en waar ook de eigen kiezers lid van kunnen zijn. Dat is een gespecialiseerd communicatiekanaal, maar wie is er op aangesloten? Men mag aannemen dat de leden op de eigen partij stemmen (wie dat niet wil zou zich kunnen afvragen waarom hij nog lid is), maar dat wil bepaald niet zeggen dat de kiezers ook partijleden zijn. Dat zijn ze zelfs nauwelijks: op dit moment is minder dan 3% van de Nederlandse kiesgerechtigden lid van een politieke partij, en daarvan is naar schatting slechts een procent of tien actief betrokken. Aangezien de laatste jaren ongeveer tachtig procent van de stemgerechtigden de tocht naar de stembus maakte, is de gemiddelde verhouding tussen leden en opgekomen kiezers ongeveer één op 27 en tussen de betrokken leden en kiezers zelfs één op 270. Maar dat is niet meer dan een gemiddelde: per partij loopt die verhouding sterk uiteen. Bij de SP, bijvoorbeeld, lag die verhouding bij de verkiezingen van januari 2003 rond de 1: 15, maar bij het CDA rond de 1: 35. Natuurlijk kan een partij ook een stabiele groep van sympathisanten hebben die geen lid zijn, maar die zijn via de partijorganisatie moeilijk te bereiken en het blijkt ook een steeds minder stabiele groep te zijn. De schommelingen in de stembusuitslagen van de laatste verkiezingen getuigen daarvan. Het zal, gelet op het bovenstaande, geen gemakkelijke opgave zijn slechtere voorwaarden voor een goede communicatie tussen kiezer en gekozene te creëren. In de meeste concrete gevallen kan het kamerlid er hooguit naar raden wat 'zijn' kiezers van hem verwachten. Daarom is het meer dan waarschijnlijk dat de andere loyaliteiten, eisen en verwachtingen die wij hiervoor onder punt 10 globaal in beeld

hebben gebracht, veel meer het gedrag en de opstelling van een kamerlid bepalen dan zijn eigen beeld van de verwachtingen van 'zijn' kiezers.

13. Wiens brood men eet

Waarom zou het kamerlid trouwens zijn gedrag willen afstemmen op wat hij zelf denkt dat de verwachtingen van 'zijn' kiezers zijn? Natuurlijk doet de mening van de kiezer er toe, maar het zou niet erg rationeel zijn in dat opzicht de eigen opvattingen te laten prevaleren boven die van de partij. Cruciaal voor zowel het verwerven als het behouden van een kamerzetel is immers *niet* de mening van de kiezer over de opstelling van de individuele kandidaat. Doorslaggevend zijn twee andere factoren. Primair is dat het oordeel van de kiezer over de partij, tegenwoordig steeds meer gepersonifieerd in haar beeldbepalende vertegenwoordigers. Dat kiezersoordeel bepaalt het aantal zetels dat een partij krijgt. En als een partij aan de regering deelneemt, zijn die boegbeelden dikwijls eerder bewindslieden dan fractievoorzitters of prominente andere kamerleden. Dat oordeel is de primaire factor — de secundaire is de mening van de *partij* over het betreffende kamerlid: heeft hij in die kringen goede papieren, dan kan hij op de lijst komen. Hoe beter de partijpapieren, hoe hoger de plaats op de lijst en hoe groter de kans op een zetel. Zonder op de lijst van een gevestigde partij te staan heeft men nauwelijks kans in de Kamer te komen: van alle 2150 tussen 1945 en 2000 vergeven Tweede Kamerzetels ging 98 procent naar kandidaten die op de lijst van een gevestigde politieke partij stonden. Voor wie volksvertegenwoordiger wil worden is er zo goed als geen heil buiten een gevestigde partij. En wie al kamerlid is en meent zelf wel te weten hoe men zich als parlementariër moet gedragen, ondervindt daar de gevolgen van. Dan moet men uiteindelijk de eigen zetel opgeven, of men komt bij de volgende ronde op een onverkiesbare plaats (of helemaal niet) op de lijst. Dat gebeurt ook in de niet als stalinistisch bekend staande partijen. Men neme de in de pers breed uitgemeten gevallen van Jacques de Miliانو (asielbeleid, CDA, 1998), dat van Greetje den Ouden-Dekkers (P.C. Hooftprijs, VVD, 1992) of dat van Rob van Gijzel (bouwfraude, PvdA, 2001). Omdat zowel het verwerven als het behouden van een kamerzetel afhangt van het oordeel van de eigen partij over het gedrag van de kandidaat, domineert het partijoordeel alle relaties die een kamerlid als kamerlid onderhoudt. Zo vertelde Greetje den Ouden-Dekkers: "Het

was mij ook gezegd door de fractievoorzitter en de partijvoorzitter: als je vóór stemt, kost je dat je Kamerzetel.”⁶ En zo kon minister Neltelenbos (PvdA), tegen kamerlid en partijgenoot Van Gijzel, die een haar onwelgevallige motie wilde indienen, een papier toeschuiven met de woorden: “Kijk, je mag *dit* indienen!”⁷ Voor PvdA-fractie leider Melkert, die er bij zat, woog het voorkomen dat een minister van de eigen partij in moeilijkheden zou komen zwaarder dan de controlerende taak van een kamerlid. En hij ontnam Van Gijzel, toen die zich niet wilde schikken, het fractiewoordvoerderschap, waarna deze weer meende niet langer in de Kamer te kunnen functioneren, want voor hem was “de fractie het hoogste orgaan”⁸. De gegeven voorbeelden zijn bekend geworden omdat het betreffende kamerlid niet boog waardoor de parlementaire carrière geknakt werd — maar niet buigen is niet gebruikelijk, integendeel. Op alle knooppunten van het politieke proces weegt de loyaliteit aan de eigen politieke partij voor een kamerlid uiteindelijk bijna altijd het zwaarste — en dat kan vanwege politiek lijfsbehoud ook nauwelijks anders. Daarom is, wat er ook niet goed zou zijn aan het functioneren van het parlementaire stelsel en waarin het gedrag van de parlementariërs natuurlijk centraal staat, de kans dat het manco *niet* te maken heeft met de positie en het gedrag van de politieke partijen minimaal. Maar dat staat natuurlijk nergens met zoveel woorden in de notitie, want dat zou een reden zijn voor alle partijen om er tegen te zijn. Daarom heet het dat de partijen *gerevitaliseerd* moeten worden, hetgeen een eufemisme is voor: zich iets aan gaan trekken van de kiezer en proberen de burger weer voor een lidmaatschap te interesseren.

14. *Macht corrupteert*

De crux van het voorstel van De Graaf is dat (maximaal) de helft van de kamerleden een persoonlijk mandaat van de kiezer gaat krijgen. Dat zou alleen iets aan de werking van het stelsel kunnen veranderen, als dat andersoortige mandaat ook leidt tot een andersoortig gedrag van het door de regio afgevaardigde kamerlid: minder oriëntatie op de

⁶ *De Groene Amsterdammer* van 8 April 1998

⁷ Peter van Griensven en Jan Ramakers, Als macht belangrijker wordt dan inhoud, pagina 116, in *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2001*, Den Haag 2002, pagina 112 – 122.

⁸ Aangehaald werk, pagina 122.

partij en meer op de kiezer. Dat is volgens de notitie ook de bedoeling, al staat er ook bij dat het “niet mag leiden tot incoherente partijen en/of fracties”⁹. Incoherente fracties, dat wil zeggen, nemen wij aan, fracties met kamerleden die hun eigen afwegingen maken. Dat soort kamerleden zijn een schrikbeeld voor alle politieke partijen, maar zij moeten, wil het voorstel van De Graaf effect sorteren, wel veel meer voor gaan komen. Waar kan het verschil tussen een persoonlijk kiezersmandaat en een partijmandaat voor de kiezer anders uit blijken? Er is natuurlijk geen politieke partij die dat gevaar niet ziet, en dus is het de vraag of men het risico zal willen nemen. De positie van de politieke partijen in het huidige stelsel berust uiteindelijk maar op één factor: op de greep die zij hebben op het gedrag van hun kamerleden en die vloeit rechtstreeks voort uit hun controle over de toegang tot de Tweede Kamer. Waarom zouden zij er aan meewerken hun eigen positie te ondergraven door zich nu net op dit cruciale punt afhankelijker te maken van de kiezersvoorkeur? Dat zou heel opmerkelijk gedrag zijn van organisaties die eerst en vooral de bedoeling hebben politieke macht te verwerven. De eerste tekenen wijzen ook niet in die richting. En toen het er om ging een oplossing voor hun financiële problemen te vinden, problemen die alles met teruglopende ledentallen te maken hadden, maakten de partijen gebruik van hun macht in het parlement en legitimeerden dat door te wijzen op hun centrale rol in ‘de’ democratie. Geen grootscheepse pogingen de banden met de burger aan te halen, het lidmaatschap aantrekkelijker te maken en zo meer leden en dus meer contributie te krijgen, niets van dat alles. In plaats daarvan werd de Wet Financiering Politieke Partijen aangenomen en vervolgens steeg de hoogte van het subsidiebedrag spectaculair: een verdubbeling onder verantwoordelijkheid van minister Klaas de Vries (PvdA) in 2001 tot ongeveer 10 miljoen Euro, daarna stelde minister Johan Remkes (VVD) in 2003 een verdere verhoging tot 15 miljoen Euro voor. En dat alles onder ongekend milde subsidievoorwaarden die in geen enkel opzicht aanzetten tot een gedragsverandering ten aanzien van de burger/kiezer. Dat de grote politieke partijen intussen wel wat stappen hebben gezet op weg naar meer zeggenschap voor de aangesloten leden over bijvoorbeeld de kandidaatstelling, was uit pure angst, ingeboezemd door het electoraal succes van Fortuyn en zijn LPF.

⁹ Aangehaald werk, pagina 17

15. Hope against hope

Kamerleden die voor het verkrijgen en behoud van hun eigen zetel afhankelijk zijn van het oordeel van op de eerste plaats hun partij en pas daarna de kiezer, zullen zich als volksvertegenwoordiger daar naar gaan gedragen. Dat is precies een van de problemen van het huidige stelsel. De kern van het voorstel van De Graaf is dat door een omkering van de rangorde in de dubbele afhankelijkheid van de kandidaat er ook een omkering van de loyaliteiten (eerst de kiezer, dan de partij) komt, en op basis daarvan weer een ander gedrag. Stel dat de wetswijziging er, niettegenstaande wat er hiervoor over gezegd is, toch komt, dan zal zij vooral de grotere partijen kunnen raken. In een groot district zullen immers maximaal vijf tot zes zetels te vergeven zijn, maar in de meeste zullen het er maar twee of drie zijn. Dat betekent mogelijk¹⁰ dat alleen CDA en PvdA en wellicht de VVD de gevolgen van het nieuwe stelsel zullen gaan ondervinden; voor partijen die op minder dan één vijfde tot één zesde van de stemmen in de grootste districten mogen rekenen, en dat zijn de meeste partijen, verandert er niets en in de kleinere districten is de drempel nog hoger. Het effect zal dus vermoedelijk voornamelijk tot twee of drie partijen beperkt blijven. De vraag is of de kiezer dat zal beseffen en strategisch zal gaan stemmen: dan zouden bijvoorbeeld kiezers die landelijk GroenLinks of de SP hebben gesteund, hun districtstem aan een als links bekend staande PvdA-kandidaat kunnen geven — als er tenminste in de districten meer kandidaten per partij komen, wat nu nog niet duidelijk is. Maar zolang we de details nog niet kennen en nog geen ervaring met het nieuwe stelsel hebben opgedaan, is het moeilijk daar voorspellingen over te doen. Wel hebben we al enige ervaring met kamerleden die wel op een persoonlijk mandaat van de kiezer konden bogen, namelijk die kamerleden op wie veel voorkeurstemmen zijn uitgebracht. Bij de laatste verkiezingen was één op de vijf uitgebrachte stemmen een voorkeurstem. In het huidige stelsel resulteren voor-

¹⁰ Hier wreekt zich dat allerlei details nog niet bekend zijn: mogen de partijen één kandidaat per district stellen, of meer? In het eerste geval wordt per district dus nooit meer dan een kandidaat per partij verkozen en hebben de kleinere partijen in de grotere districten wel kans op een zetel, in het tweede geval kunnen de grote partijen per district meer zetels binnenhalen, en daarmee nemen de kansen op succes voor de kleinere partijen navenant af.

keurstemmen, wanneer het er tenminste genoeg zijn, in verkozen kamerleden die het soort van mandaat hebben waar de notitie op mikt: gekandideerd door hun partij en op persoonlijke titel voldoende gesteund door de kiezer. De vraag is nu of deze kamerleden zich in de Kamer voor de kiezer merkbaar anders opstelden dan de kamerleden met uitsluitend een partijmandaat. *Deze* principiële niet-stemmer maar professionele waarnemer heeft er nooit iets van gemerkt. Zelfs niet bij de weinige kamerleden die door hun partij op een onverkiesbare plaats gezet waren, maar desondanks, dus *uitsluitend* op basis van voorkeurstemmen, hun zetel behielden. Zoals Theo Joekes (VVD) die in 1986 bijna 300.000 voorkeurstemmen kreeg. Zijn partij wilde hem niet meer in de Kamer, maar nogal wat kiezers dachten daar anders over. Men zou zeggen dat zo'n positie toch de nodige bewegingsvrijheid ten opzichte van de partijleiding geeft, maar die ruimte kon blijkbaar niet benut worden. In zijn memoires¹¹ geeft Joekes er ook helemaal geen blijk van dat hij haar wilde gebruiken, en toen de partijbonzen bij de volgende ronde lieten blijken hem wederom niet te willen, trok hij zich terug. Blijkbaar gold ook voor dit kamerlid dat hij meende niet goed tegen de partij in te kunnen functioneren. Die, overigens beperkte, ervaring is weinig bemoedigend. Bedenken we dat in het voorstel van De Graaf de kandidaatstelling in de districten juist in handen moet blijven van de politieke partijen, dan is er geen reden voor overdreven optimisme. Nog steeds zal het dan zo zijn dat iemand die kamerlid wil worden door een gevestigde partij op de lijst geplaatst moet worden, of het nu gaat om een landelijke zetel of om een districtszetel. En daarom kan ook een districtsafgevaardigde die meent op basis van zijn persoonlijk mandaat een onafhankelijker koers te kunnen varen, nog steeds door zijn partij in het gareel gehouden worden door de wetenschap dat hij eerst door de partij en pas in tweede instantie door de kiezer gestraft c.q. beloond kan worden met het verlies dan wel het behoud van zijn zetel bij de volgende ronde. De greep van de partij op de districtsafgevaardigden zal bovendien sterker zijn, als, wat nu nog niet duidelijk is, de partijen per district maar één kandidaat mogen gaan stellen. Bovendien mag zo'n kamerlid dan wel eigen kiezers hebben, een beter communicatiekanaal naar zijn kiezers dan dat van de partijorganisatie staat hem of haar nog steeds niet ter beschikking. En op dat kanaal is gemiddeld maar

¹¹ Theo Joekes, *Man en Paard, herinneringen*, Meppel 1996.

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGINGEN

één op de 27 kiezers aangesloten, waarvan maar een procent of tien actief is en dus op partijbijeenkomsten verwacht mag worden. Dat alles bijeen biedt nog steeds niet veel mogelijkheden voor een meer kiezersgeoriënteerde opstelling in de Kamer.

Wie een sterker parlement wil zal om te beginnen de greep van de partijleiding op de eigen parlementariërs moeten verzwakken. Er moet, met andere woorden, meer ruimte komen voor politici zonder partij. Alleen is dat zo ongeveer het laatste waar de gevestigde politieke partijen vrijwillig mee akkoord zullen gaan. Wat dat betreft is meer te verwachten van een nieuwe Fortuyn die de politieke elite andermaal de gordijnen injaagt dan van initiatieven van onder de Haagse kaasstolp.